



Accaparement des terres en Papouasie Nouvelle Guinée

Frédéric Mousseau

► To cite this version:

| Frédéric Mousseau. Accaparement des terres en Papouasie Nouvelle Guinée. 2013. halshs-01081203

HAL Id: halshs-01081203

<https://shs.hal.science/halshs-01081203>

Preprint submitted on 7 Nov 2014

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



Distributed under a Creative Commons Attribution - NonCommercial - NoDerivatives| 4.0 International License



Accaparement des terres en Papouasie Nouvelle Guinée

Communication dans le cadre du Forum Mondial des Droits de l'Homme et de l'atelier du programme Lascaux* Le droit et l'accaparement des terres dans les pays du Sud
Nantes, 23 mai 2013

Frédéric MOUSSEAU

Policy Director, Oakland Institute (États-Unis)

www.oaklandinstitute.org

<http://www.facebook.com/oak.institute>

L'Oakland Institute étudie depuis plusieurs années le phénomène de l'accaparement des terres dans les pays du Sud. Nous avons ainsi mené et publié des recherches dans 8 pays africains depuis 2011. Ces recherches ont montré les nombreux problèmes rencontrés avec la vague actuelle d'investissements dans le foncier, et en particulier le manque de respect des droits sur les terres et les ressources naturelles des populations rurales, agriculteurs et éleveurs.

Dans de nombreux pays africains, les systèmes fonciers sont des terreaux favorables à ces investissements. C'est notamment le cas quand les terres appartiennent légalement à l'Etat comme en Ethiopie où, lorsque les lois reconnaissent bien les droits des communautés, des zones grises permettent à des investisseurs d'acquérir les terres qu'ils convoitent de manière relativement aisée.

La Papouasie-Nouvelle-Guinée est unique. 97 % des terres sont soumises au droit coutumier, et appartiennent aux milliers de clans et de tribus qui constituent la population de ce pays de 7 millions d'habitants. Les 3 % restant des terres, qui ne sont plus régies par la tradition et la coutume, sont désignées comme « terres aliénées » et relèvent de la gestion du ministère des Terres et de l'Aménagement du Territoire. Cette reconnaissance du droit coutumier est forte car elle est inscrite dans la Constitution élaborée à l'indépendance du nouveau pays en 1975. En théorie, la Papouasie-Nouvelle-Guinée ne connaît donc pas la propriété individuelle de la terre et l'on dit souvent qu'il n'y a pas de « sans-terres » dans le pays puisque chaque individu appartient à un clan et de ce fait jouit des droits de celui-ci sur ses terres coutumières. Puisque la population demeure rurale à plus de 80 %, chacun peut en

* Le programme Lascaux est un programme européen entant dans le cadre du 7e PCRD - Programme spécifique "IDEES" – ERC (Conseil Européen de la Recherche) – *Grant agreement for Advanced Investigator Grant* (Sciences sociales, 2008). Il porte sur le nouveau droit agroalimentaire européen, examiné à l'aune des problématiques de la sécurité alimentaire, du développement durable et du commerce international. Il est dirigé par François Collart Dutilleul, professeur à l'Université de Nantes et membre de l'Institut universitaire de France (pour plus d'informations, consulter le site de Lascaux : <http://www.droit-aliments-terre.eu/>).

Les recherches menant aux présents résultats ont bénéficié d'un soutien financier du Centre européen de la recherche au titre du septième programme-cadre de la Communauté européenne (7e PC / 2007-2013) en vertu de la convention de subvention CER n° 230400.



Le document est mis à disposition selon les termes de la Licence Creative Commons Attribution - Pas d'Utilisation Commerciale - Pas de Modification 2.0 France (CC Attribution-Noncommercial-No Derivative Works 2.0 France License)



théorie avoir accès à la terre et aux forêts pour subvenir à ses besoins. D'ailleurs, autour de 2 %, le taux de chômage est parmi les plus faibles du monde. Cependant, comme nous allons le voir, cette affirmation qu'il n'y a pas de « sans-terres » en Papouasie-Nouvelle-Guinée est de moins en moins vraie.

Cette situation remarquable a connu des changements majeurs depuis 2009. En trois ans, 5,5 millions d'hectares, soit plus de 10 % de la masse terrestre de 46 millions d'hectares de la Papouasie-Nouvelle-Guinée, ont été cédés via des concessions à des entreprises majoritairement étrangères. Ces chiffres sont considérables et représentent une part importante des terres arables et « utiles » de ce pays en grande partie montagneux. Ces chiffres sont pourtant en dessous de la réalité et viennent en partie s'ajouter aux plus de 10 millions d'hectares cédés en concessions forestières à des entreprises étrangères, ainsi qu'aux terres acquises aux titres de mines et de Zones Economiques Spéciales. Ainsi c'est en réalité un tiers du pays qui est actuellement en passe d'être cédé aux « investisseurs ».

Le mécanisme utilisé pour les acquisitions les plus récentes est connu sous le nom de *Special Agricultural and Business Lease* (SABL), et fut conçu à l'origine pour permettre aux tribus de céder une partie de leurs terres à des entreprises pour le développement de projets agricoles. Il utilise le système du « lease-lease back » par lequel le Gouvernement loue les terres coutumières à ses propriétaires traditionnels et reloue les mêmes terres à un tiers, ce qui implique la suspension des droits coutumiers sur ces terres pour la durée du bail.

Bien qu'elles furent à l'origine destinées à permettre l'accès à l'investissement et au développement pour les populations indigènes, l'expansion massive et « sauvage » de ces concessions entre 2009 et 2011 (principalement à travers des baux de 99 ans) représente une extraordinaire menace qui pourrait mener à l'extinction *de facto* des droits coutumiers sur les terres et les ressources naturelles en Papouasie-Nouvelle-Guinée.

Aux prises avec le « scandale des SABL » et de sévères critiques envers le bradage d'autant de terres en si peu de temps, le Gouvernement a mis en place en 2011 une commission d'enquête indépendante avec pour mission de revoir les 72 concessions octroyées via le système des SABL. Après plus d'un an d'enquête, comprenant des centaines d'auditions et des déplacements dans tout le pays, le rapport définitif de la commission n'a toujours pas été rendu public. On ignore à l'heure qu'il est si ce rapport ira jusqu'à recommander l'annulation pure et simple des concessions comme le demandent les organisations de la société civile ou si celles-ci seront maintenues. Si les 5,5 millions d'hectares cédés sous le régime des SABL ne sont pas remis en cause, la surface soumise au droit coutumier passerait de 97 à 86 % en trois ans¹.

¹ FILER Colin, *The Commission of Inquiry into Special Agricultural and Business Lease in Papua new Guinea: Fresh Details for the Portrait of a Process of Expropriation, Resource Management in Asia-Pacific Program*, Crawford School of Public Policy, Australian National University, Paper presented to the second international academic workshop on 'Global Land Grabbing' at Cornell University, 17-19 October 2012.



Comment cet accaparement massif des terres de Papouasie-Nouvelle-Guinée a-t-il été rendu possible ?

Violations massives des lois et des procédures en place

Bien que le rapport de la commission d'enquête n'ait pas encore été rendu public, les retranscriptions des auditions que nous avons pu obtenir confirment de nombreuses irrégularités ayant entaché l'octroi des SABL.

Les procédures pour l'octroi de concession sous le régime SABL sont relativement lourdes : elles impliquent de nombreuses formalités et étapes telles qu'une enquête foncière devant être menée sur le terrain par les techniciens du ministère des Terres (Land Ministry), une étude généalogique des différentes populations concernées (qui va remonter les lignées des différentes familles sur plusieurs générations), une délimitation des terres des clans limitrophes de la zone, l'obtention du Consentement Libre et Eclairé de chaque famille ainsi que la mise en œuvre d'un processus de médiation entre familles et clans.²

Les auditions conduites par la commission d'enquête ainsi que les investigations menées par les ONG et les communautés elles-mêmes, ont montré que la grande majorité des 72 concessions allouées via un SABL n'ont pas respecté ces procédures. Des entreprises étrangères, souvent intéressées par les forêts et leurs précieuses essences qui recouvraient les terres convoitées ont pu s'appuyer sur des intermédiaires locaux, politiciens, élus, fonctionnaires mais aussi des individus prétendant représenter les communautés pour contourner ou ignorer les procédures en vigueur.

Corruption et collusion entre pouvoirs politiques et intérêts économiques

La corruption est un fléau alimenté par les sommes considérables en jeu dans l'exploitation des richesses du pays. En mars dernier, Benny Allan, ministre des Terres (Lands Minister), annonçait le lancement d'une vaste enquête de « tous les contrats fonciers frauduleux », et observait que les fraudes dans ce domaine étaient devenues une culture chez certains fonctionnaires de son ministère, qu'il était devenu indispensable de procéder à un « grand nettoyage »³.

Les analyses récentes du phénomène de corruption en Papouasie-Nouvelle-Guinée ont établi l'étendue des pratiques dans ce domaine, qui ne concernent pas seulement des fonctionnaires mais aussi des ministres et parlementaires, comme le suggère le passage de lois très favorables aux soi-disant investisseurs ces dernières années. Par exemple, la promulgation de l'Environnement Act en 2010, interdisait effectivement l'accès au recours judiciaire en cas de dégradation de l'environnement sur les terres coutumières (très critiquée, cette loi fut finalement abrogée l'an dernier par le nouveau gouvernement). Cette corruption qui n'est pas inscrite dans la culture du pays est bien le résultat de l'intérêt que portent aux ressources naturelles du pays nombre d'entreprises et investisseurs étrangers avides de profit rapide et substantiel.

² *Squatting on My Own Land*, a summary of the observations during the Commission of Inquiry into the Special Purpose Agricultural Business Leases, ActNow, undated.

³ Probe underway for land deals, Postcourier March 14 2013



Des difficultés à faire valoir ses droits

L'accès au système judiciaire est difficile pour les communautés indigènes contestant les concessions. Cet accès est limité par l'isolement des communautés rurales, leur difficulté d'accès aux ONG et avocats, le manque de moyens financiers et la corruption ou la collusion des autorités locales ou des forces de police. Dans plusieurs cas documentés, l'opposition des communautés au développement de projets a ainsi été réprimée par les forces locales de police, ou des équipes de « gros bras » recrutés par des notables locaux ou des entreprises impliquées.

Avec l'aide d'ONG locales, plusieurs cas ont pu cependant atteindre les tribunaux. Les effets de ces actions ont été positifs dans certains cas, où des projets ont pu être stoppés par des jugements pris par des cours locales. Mais ces succès sont rares et ne viennent qu'après plusieurs années de procédure, au cours desquelles les entreprises ont pu continuer à opérer (c'est-à-dire généralement à déboiser et exporter le bois). Dans l'une des rares victoires juridiques des communautés locales, l'entreprise Malaisienne condamnée par les tribunaux à payer une amende et dédommager les villageois s'est évaporée sans payer les sommes dues, et emportant avec elle les bénéfices de l'exportation du bois.

Il est important de noter également que la société civile dans le pays est relativement faible en comparaison à d'autres : les ONG ont peu de moyens, les syndicats agricoles sont inexistantes, et s'ajoute à cela que les entreprises internationales embauchent les experts et activistes pour participer à la mise en œuvre de leurs projets.

Un choix politique : développer le pays par l'investissement étranger

Alors qu'en Papouasie-Nouvelle-Guinée, beaucoup d'analystes et d'officiels pointent le non-respect des réglementations et procédures pour l'octroi de concessions SABL, peu de questions sont finalement posées sur le volontarisme politique du Gouvernement dans la mise en « usage productif » des terres du pays.

Libérer les terres afin que celles-ci soient utilisées de manière productive est pourtant une des premières priorités du Gouvernement.⁴ La stratégie de développement du pays (Medium Term Development plan – MTDP) envisage ainsi la création d'un « marché foncier » comme composante majeure du développement du pays.⁵ Cet objectif est chiffré : de 3 % de terres aliénées en 2009, le Gouvernement entend ainsi passer à 7 % en 2015, 11 % en 2020, 15 % en 2025 et 20 % en 2030. Comme nous l'avons vu, les surfaces allouées via les SABL vont d'ores et déjà bien au delà de ces objectifs pourtant déjà bien ambitieux. L'objectif de 2020 a été atteint avec 10 ans d'avance !

Des officiels du ministère de l'Agriculture rencontrés à Wewak en mars 2013 expliquaient sans sourciller que leur priorité était de « libérer les terres pour le développement » et que, pour y parvenir, il fallait « changer les mentalités » et éduquer les populations locales afin qu'elles « abandonnent leur attachement et leurs droits à la terre ». Une stratégie pour le moins étonnante pour des services que l'on s'attendrait à voir soutenir les agriculteurs plutôt que de faire en sorte que ceux-ci abandonnent

⁴ PNG Medium Term Development Plan 2011-2015, *Building the Foundations for Prosperity*, Department of national Planning and Monitoring, October 2010, p. 19.

⁵ *Ibid.*



leurs terres. Cette stratégie envisage le développement sans autre participation de la population que la signature de concessions et la perception de royalties, et autres paiements et contreparties.

La politique gouvernementale, qui ne semble pas avoir changé de cap avec le dernier changement de gouvernement en 2011, est justifiée par la nécessité de « développer » le pays. Elle se base sur l'idée que la majorité des terres du pays ne sont pas utilisées, et constituent une ressource majeure pour le développement, pour peu que ces terres soient mises en usage « productif ». Cette politique est remarquable car elle choisit délibérément de développer le pays sans la participation de ses habitants. Elle ignore la réalité d'un pays dont les habitants sont dans leur immense majorité des cultivateurs, et choisit au lieu de soutenir les activités agricoles et économiques de ces derniers, de mettre à disposition des entreprises étrangères, chargées de fait de mener à bien ce développement, les ressources du pays.

Quel avenir?

L'évolution récente est très inquiétante. La population de Papouasie-Nouvelle-Guinée vit essentiellement d'une agriculture dite de subsistance qui lui permet de jouir d'une sécurité alimentaire relativement satisfaisante. La grande majorité de la population jouit d'un bon accès à la terre lui permettant de subvenir à ses besoins alimentaires et nutritionnels de manière adéquate. Un foyer moyen utilise 40 à 50 variétés de plantes agricoles, lui offrant une alimentation diversifiée et équilibrée. L'agriculture de subsistance ne se résume pas, contrairement à ce que certains croient, à une production agricole centrée vers l'autoconsommation. Elle lie en réalité une production alimentaire destinée à subvenir aux besoins nutritionnels des ménages à de nombreuses cultures qui sont commercialisées, telles que le cacao, la vanille, la noix de bétel, le tabac, ainsi que de nombreux fruits et légumes.

Les principales plantations industrielles en Papouasie-Nouvelle-Guinée sont des cultures de palmiers à huile développées sur l'une des îles du pays, West New Britain que notre équipe de recherche a visitée début 2013. Alors que l'île est souvent prise en exemple comme le modèle de développement à suivre pour le reste du pays, on peut y analyser de façon objective l'impact d'un modèle économique basé principalement sur la production d'huile de palme, et surtout comparer la situation économique et sociale dans cette île avec le reste du pays.

La comparaison est éclairante. Nous avons ainsi pu visiter des communautés qui après des décennies d'huile de palme ne connaissent pas de meilleures conditions de vie que celles qui sont restées centrées sur l'agriculture dite de subsistance. Ces communautés n'ont pas vu d'amélioration significative de leurs conditions de vie, vivent sans accès à l'eau potable, sans électricité, avec un accès aux soins de santé et à l'éducation limité. Elles vivent des salaires versés par les entreprises d'huile de palme ou de la vente de leur récolte à ces mêmes entreprises. Si ces communautés ont globalement accès à davantage de ressources financières que la moyenne du pays, elles sont également obligées de dépenser davantage pour subvenir à leurs besoins alimentaires et autres. Il est frappant de constater également que les communautés spécialisées dans la culture du palmier à huile sont complètement dépendantes des entreprises en place, qui opèrent dans des situations de monopole, décident du prix d'achat des productions et fixent le prix des intrants et équipements qu'ils fournissent.



Tim Anderson, Professeur à l'Université de Sidney, a mené des recherches très utiles comparant les modèles agricoles, plantations industrielles avec l'agriculture dite de subsistance. Ses conclusions sont sans appel et montrent qu'en cédant leurs terres à des investisseurs, les populations locales voient une diminution nette de leurs ressources, divisées par 3 ou 4, en moyenne.⁶

La population de Papouasie-Nouvelle-Guinée souhaite le développement, un meilleur accès à l'eau potable, à la santé et à l'éducation, mais est également attachée à ses terres et à ses ressources naturelles. Des alternatives à la politique en place sont possibles. Au lieu d'encourager la destruction et l'aliénation de ces ressources, les opportunités sont nombreuses pour appuyer la petite agriculture à travers des services d'extension, de la recherche et de l'aide à la commercialisation. La vanille ou le cacao ont par exemple reçu des soutiens importants dans le passé, ce qui montre bien la possibilité d'une autre voie.

Si le pays décide de continuer à encourager les investissements étrangers, il est indispensable qu'il s'assure que l'ensemble des procédures et des garde-fous en place soient respectés. Les dirigeants d'une entreprise d'huile de palme qui affirment vouloir respecter ces procédures indiquent ainsi que plus de huit années ont été nécessaires pour les études, les négociations et la définition d'un projet portant sur 7,000 hectares. C'est certainement une indication que les entreprises qui sont parvenues à acquérir des terres de façon rapide ces dernières années n'ont pu respecter les procédures en place pour préserver les droits des populations. Toutefois la généralisation de bonnes pratiques ne peut pas se baser uniquement sur la bonne volonté des entreprises ; vu les expériences récentes et le contexte du pays, il est difficile de concevoir comment le Gouvernement pourrait assurer à court terme cette généralisation.

Le Gouvernement de Papouasie-Nouvelle-Guinée a annoncé un moratoire sur les concessions SABL. Les organisations de la société civile mais aussi des universitaires et experts appellent à un réexamen de l'ensemble des concessions existantes, à l'évaluation des procédures de consentement sur lequel les concessions sont fondées et à l'annulation des permis jugés invalides.

Il est crucial de maintenir un moratoire sur les concessions et de repenser la politique en cours « d'aliénation » des terres coutumières. Au delà de l'examen des SABL, c'est bien toute la politique de développement du pays qui demande à être fondamentalement remise en question. Cette politique est fondée sur une logique d'extraction des ressources naturelles du pays au lieu de miser sur l'exploitation durable de celles-ci. Pourtant, comme une autre voie est possible, et c'est bien à cela qu'appellent de nombreuses communautés qui rejettent les investissements étrangers et poursuivent des modèles mêlant agriculture de subsistance et cultures de rente.

⁶ ANDERSON Tim, "On the economic value of customary land in Papua New Guinea", Land titling issues, *Pacific Economic Bulletin* Volume 21 Number 1 2006 © Asia Pacific Press, p. 138.